



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NIILO JÄÄSKINEN
prednesené 21. marca 2013¹

Vec C-241/11

**Európska komisia
proti**

Českej republike

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Neprebratie smernice 2003/41/ES — Činnosť inštitúcií zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia a dohľad nad nimi — Nevykonanie rozsudku Súdneho dvora vo veci C-343/08 — Článok 260 ZFEÚ — Paušálna pokuta — Lehota na vykonanie rozsudku Súdneho dvora konštatujúceho nesplnenie povinnosti“

I – Úvod

1. Európska komisia vo svojej žalobe navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Česká republika si tým, že neprijala opatrenia na vykonanie rozsudku zo 14. januára 2010 vo veci C-343/08, Európska komisia/Česká republika,² týkajúcej sa čiastočného neprebratia smernice 2003/41/ES³, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 260 ods. 1 ZFEÚ. Komisia okrem toho navrhuje, aby Súdny dvor uložil Českej republike paušálnu pokutu vo výške 3 364 395,20 eura.

2. Súdny dvor musí teda pristúpiť k dôležitému preskúmaniu, ktoré sa uplatňuje súčasne tak vo vnútroštátnych právnych poriadkoch, ako aj v práve Únie, a to najmä v oblasti hospodárskej súťaže, a ktoré spočíva vo vymeraní sankcie.

3. Osobitosť tejto veci vyplýva zo skutočnosti, že porušenie, ktoré bolo konštatované v rozsudku Súdneho dvora, a to v už citovanom rozsudku Komisia/Česká republika, na základe článku 258 ZFEÚ, malo v praxi veľmi mierny vplyv na český právny poriadok vzhľadom na neexistenciu inštitúcií zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia (ďalej len „IZDZ“) so sídlom na území štátu.

4. V tejto súvislosti pripomínam, že v oblasti peňažných sankcií v zmysle článku 260 ZFEÚ Komisia uverejnila sériu oznámení,⁴ ktorých cieľom bolo zjednotiť prax v súvislosti s ukladaním uvedených sankcií a prispieť tak k rovnosti zaobchádzania s členskými štátmi. Súdny dvor však nie je viazaný návrhmi vyjadrenými Komisiou v uvedených oznámeniach.⁵

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Rozsudok C-343/08, Zb. s. I-275.

3 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 3. júna 2003 o činnostiach a dohľade nad inštitúciami zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 235, s. 10; Mim. vyd. 05/004, s. 350).

4 — Pozri najmä oznámenie o uplatňovaní článku 171 Zmluvy [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES C 242, 1996, s. 6; Metóda výpočtu penále stanoveného v článku 171 Zmluvy ES [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES C 63, 1997, s. 2); oznámenie SEK(2005) 1658 z 13. decembra 2005 pod názvom „Uplatňovanie článku 228 ES“ (Ú. v. EÚ C 126, 2007, s. 12), aktualizované oznámením SEK(2010) 923 z 20. júla 2010, nazvaným „Vykonávanie článku 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Aktualizácia údajov využívaných na výpočet paušálnej pokuty a penále, navrhovaný Komisiou Súdnemu dvoru v konaniach o nesplnení povinnosti“.

5 — Rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko (C-387/97, Zb. s. I-5047, body 86 a 89).

5. Z uvedených oznámení okrem iného vyplýva, že podľa Komisie je akékoľvek porušenie práva Únie a najmä nevykonanie rozsudku Súdneho dvora závažné. Zastávam názor, že takýto prístup má pritom rétorický charakter, keďže sa zdá, že vylučuje akékoľvek preskúmanie primeranosti sankcie a akúkoľvek jej individualizáciu, bez ohľadu na zásady zvyčajne uplatniteľné v represívnej oblasti.

6. Je pravda, že na rozdiel od vnútroštátnych právnych poriadkov, ktoré často klasifikujú porušenia podľa uložených sankcií, právo Únie nepozná takéto rozlišovanie. Spoločným prvkom vnútroštátnych práv, ako aj práva Únie je zohľadnenie stupňa protiprávnosti chápaného ako porušenie právneho predpisu s určitou mierou úmyslu alebo nedbanlivosti.⁶

7. V systéme stanovenom v článku 260 ZFEÚ na účely ukladania paušálnej pokuty je to teda predovšetkým závažnosť, ktorá umožňuje určiť povahu porušenia.

8. Aby bolo možné zaručiť primeranosť medzi spáchaným porušením a zamýšľanou sankciou, Súdny dvor by mohol rozlišovať porušenia práva Únie tak, že spresní, či ide o ľahké, stredne závažné, alebo o závažné nesplnenie povinnosti. Okrem toho, keďže protiprávnosť nezávisí výlučne od vonkajšieho správania autora a dôsledkov konania, ale súvisí aj s okolnosťami týkajúcimi sa osoby autora, najmä jeho úmyslu, výška paušálnej pokuty musí zohľadňovať jednak poľahčujúce okolnosti, akou je lojálna spolupráca, a jednak priťažujúce okolnosti, akým je opakované porušovanie zo strany dotknutého členského štátu.

9. Napokon posúdenie týchto všetkých prvkov spadá do rámca výkonu neobmedzenej právomoci, ktorou Súdny dvor disponuje v súvislosti s ukladaním peňažných sankcií stanovených v článku 260 ZFEÚ.

II – O relevantnej právnej úprave Únie

10. Od vstúpenia Lisabonskej zmluvy do platnosti sa uplatniteľné konanie pred podaním žaloby podľa článku 260 ZFEÚ v prípade nevykonania rozsudku Súdneho dvora skrátilo, pretože bola zrušená požiadavka týkajúca sa odôvodneného stanoviska Komisie. Ako vyplýva zo znenia uvedeného článku, Komisia, skôr ako sa obráti na Súdny dvor, je povinná zaslať dotknutému členskému štátu iba výzvu.

11. Cieľom smernice 2003/41, ktorej čiastočné neprebratie bolo predmetom nesplnenia povinnosti zo strany Českej republiky, je stanoviť pravidlá týkajúce sa činností a dohľadu nad IZDZ. IZDZ sú organizácie, ktorých cieľom je poskytovať dôchodkové dávky v súvislosti so zamestnaneckou činnosťou na základe dohody alebo zmluvy dohodnutej jednotlivito alebo kolektívne medzi zamestnávateľmi a ich zamestnancami alebo organizáciami, ktoré týchto zamestnancov zastupujú. V tejto súvislosti má smernica 2003/41 za cieľ zriadenie vnútorného trhu systémov zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia na európskej úrovni. V súlade so zásadou subsidiarity si však členské štáty zachovávajú plnú zodpovednosť za organizáciu svojich systémov dôchodkového zabezpečenia a rozdelenie úloh medzi tri „pilieri“ systémov dôchodkového zabezpečenia, takže im prináleží najmä v rámci druhého piliera definovať úlohu a funkcie rôznych druhov IZDZ.

12. Na dosiahnutie sledovaných cieľov smernica 2003/41 ukladá členským štátom rôzne povinnosti týkajúce sa IZDZ so sídlom na ich území, najmä právne oddelenie medzi sponzorujúcimi subjektmi a IZDZ (článok 8), dodržiavanie podmienok fungovania (článok 9), ich kontrola (článok 13) a tvorba technických rezerv (články 15 až 18). Okrem toho článok 20 ods. 1 uvedenej smernice stanovuje, že členské štáty umožnia subjektom nachádzajúcim sa na ich území prispievať do IZDZ s oprávnením v ostatných členských štátoch a umožnia IZDZ s oprávnením na ich území poskytovať svoje služby podnikom, ktoré sa nachádzajú na území ostatných členských štátov. Odseky 2 až 4 tohto článku v tejto súvislosti stanovujú pravidlá dohľadu nad cezhraničnými činnosťami IZDZ.

6 — Pokiaľ ide o trestné právo, pozri DARBELLAY, J.: *Théorie générale de l'illicéité*, s. 124.

13. Podľa článku 22 ods. 1 smernice 2003/41 mali členské štáty prijať ustanovenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 23. septembra 2005.

III – Rozsudok C-343/08, Komisia/Česká republika

14. Súdny dvor v už citovanom rozsudku Komisia/Česká republika rozhodol, že Česká republika si tým, že neprijala v stanovenej lehote všetky zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s článkami 8, 9, 13, 15 až 18 a článkom 20 ods. 2 až 4 smernice 2003/41, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 22 ods. 1 tejto smernice.

15. V odpovedi na argumentáciu Českej republiky, podľa ktorej dôvodom neprebratia ustanovení smernice 2003/41 je neexistencia IZDZ v tomto členskom štáte, Súdny dvor v bodoch 37 až 52 rozsudku pripomenul, že v súlade s judikatúrou, a pokiaľ neexistuje zemepisný dôvod, ktorý môže svojou povahou urobiť prebratie dotknutých ustanovení bezpredmetným, je potrebné, aby v prípade, že sa Česká republika rozhodne doplniť svoj národný systém starobných dôchodkov systémom zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia patriacim do druhého piliera, všetky právne subjekty v tomto členskom štáte poznali, podobne ako ostatné právne subjekty v Európskej únii, svoje práva a povinnosti.

16. Naproti tomu v bodoch 53 až 62 uvedeného rozsudku Súdny dvor rozhodol, že prebratie predmetných ustanovení vôbec neukladá Českej republike povinnosť zmeniť svoj vnútroštátny systém starobných dôchodkov. Konkrétne smernica 2003/41 nemôže byť podľa Súdneho dvora vykladaná tak, že ukladá členskému štátu, ktorý z dôvodu neexistencie druhého piliera zakazuje zriadenie IZDZ na svojom území, povinnosť, aby tento zákaz zrušil.

IV – Konanie pred podaním žaloby, žaloba na Súdnom dvore vo veci C-241/11 a vývoj počas tohto konania

17. Listom z 19. februára 2010 Komisia vyzvala Českú republiku, aby jej oznámila opatrenia a presný časový rámec, aký chce česká vláda prijať na dosiahnutie súladu s už citovaným rozsudkom Komisia/Česká republika. Tento členský štát v odpovedi uviedol, že potrebné opatrenia budú prijaté najneskôr v júni 2012. Listom zo 17. júna 2010 Ministerstvo financií Českej republiky informovalo Komisiu, že rozhodnutie týkajúce sa spôsobu prebratia smernice 2003/41 bude prijaté po skončení parlamentných volieb, ktoré sa konali 28. a 29. mája 2010. Potom listom z 1. októbra 2010 oznámilo, že onedlho bude vláde predložený pracovný dokument týkajúci sa prebratia smernice.

18. Listom z 29. októbra 2010 Komisia zaslala Českej republike výzvu na predloženie pripomienok v lehote dvoch mesiacov od dátumu doručenia uvedeného listu. Na žiadosť Českej republiky Komisia súhlasila s predĺžením tejto lehoty až do 28. januára 2011.

19. V odpovedi na uvedenú výzvu Česká republika uviedla, že pripravuje návrh zákona, ktorý bude predložený vláde v prvom štvrtroku roka 2011 a parlamentu v apríli 2011, takže nadobudne účinnosť v treťom štvrtroku.

20. Dňa 19. mája 2011 Komisia podala túto žalobu, ktorou sa domáha, aby Súdny dvor:

- určil, že tento členský štát neprijal opatrenia potrebné na vykonanie už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika, ako aj
- uložil Českej republike penále vo výške 22 364,16 eura za každý deň omeškania, pokiaľ ide o prijatie opatrení na vykonanie uvedeného rozsudku odo dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci až do prijatia uvedených vykonávacích opatrení, a

— uložil jej tiež povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu vo výške 5 644,80 eura za každý deň omeškania, pokiaľ ide o prijatie týchto opatrení odo dňa vyhlásenia predmetného rozsudku až do vyhlásenia rozsudku v tejto veci, alebo až do prijatia vykonávacích opatrení.

21. Dňa 2. septembra 2011 Česká republika informovala Komisiu, že 31. augusta 2011 bol uverejnený a nadobudol účinnosť zákon č. 260/2011⁷ (ďalej len „zákon č. 260/11“), ktorý podľa tohto členského štátu odráža úplné vykonanie už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika. Komisia po preskúmaní obsahu zákona č. 260/11 vo svojej replike konštatovala, že Česká republika zosúladiť svoju právnu úpravu s týmto rozsudkom. Komisia preto vzala svoj návrh v časti týkajúcej sa stanovenia penále späť. Zotrvávala však na svojom návrhu, pokiaľ ide o zaplataenie paušálnej pokuty.

V – O žalobe a argumentácia účastníkov konania

A – O existencii nesplnenia povinnosti

22. V prvom rade je potrebné uviesť, že od vstúpenia Lisabonskej zmluvy do platnosti referenčný dátum na posúdenie existencie nesplnenia povinnosti na základe článku 260 ZFEÚ zodpovedá dňu uplynutia lehoty stanovenej vo výzve vydanej na základe odseku 2 prvého pododseku uvedeného článku.⁸

23. Hoci Česká republika nespochybňuje, že k vytýkanému nesplneniu povinnosti došlo, spochybňuje len závažnosť porušenia, ktorá vyplýva z výkladu Komisie, nič to nemení na skutočnosti, že v čase uplynutia lehoty stanovenej vo výzve Komisie, ktorá bola predĺžená, Česká republika neprijala všetky opatrenia potrebné na splnenie povinností vyplývajúcich z už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika. V dôsledku toho treba konštatovať, že Česká republika si nesplnila povinnosť vyplývajúcu z článku 260 ods. 1 ZFEÚ.

B – O návrhu na uloženie paušálnej pokuty

24. Keďže opatrenia potrebné na vykonanie už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika boli prijaté v priebehu tohto konania, návrh na uloženie penále sa stal v súlade s judikatúrou bezpredmetný.⁹

25. Naproti tomu Komisia zotrvala na svojom návrhu na uloženie paušálnej pokuty vypočítanej v súlade s vyššie uvedeným oznámením Komisie z roku 2005. Z tohto oznámenia vyplýva, že paušálna pokuta zodpovedá sume, ktorá sa vypočíta vynásobením dennej sumy a počtom dní trvania porušenia. Denná suma sa zase vypočíta tak, že jednotný základný paušál¹⁰ sa vynásobí koeficientom závažnosti porušenia (podľa stupnice od 1 do 20) a faktorom „n“, ktorý odráža hrubý domáci produkt členského štátu a počet hlasov, ktorý má tento štát v Rade Európskej únie.

26. Komisia zdôrazňuje povinnosť každého členského štátu prebrať v plnom rozsahu smernicu 2003/41, hoci v predmetnom prípade neprebratie nemalo v praxi žiadny konkrétny vplyv vzhľadom na neexistenciu druhého piliera v rámci českého systému starobných dôchodkov. Pripomína, že prijatím smernice 2003/41 chcel normotvorca Únie dosiahnuť, aby všetky členské štáty definovali podmienky

7 — Sbíрка zákonů z 31. augusta 2011, čiastka 92.

8 — Pozri rozsudky z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (C-610/10, bod 67); z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-279/11, bod 19), a Komisia/Írsko (C-374/11, bod 19).

9 — Pozri rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (C-121/07, Zb. s. I-9159, body 26 až 28).

10 — Pozri oznámenie Komisie C(2012) 6106 final, nazvané „Aktualizácia údajov využívaných na výpočet paušálnej pokuty a penále, navrhovaný Komisiou Súdnemu dvoru v konaniach o nesplnení povinnosti“, ktoré stanovuje uvedenú štandardnú paušálnu sumu na 210 eur.

potrebné na výkon činností IZDZ na svojich jednotlivých územiach. Okrem toho podľa Komisie boli právne predpisy, ktorých sa dotýka smernica 2003/41, ako aj obsah už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika, jasne vymedzené a nenechávajú priestor na pochybnosti týkajúce sa spôsobu ich vykonania.

27. Pokiaľ ide o podrobnosti výpočtu paušálnej pokuty, Komisia navrhuje stanoviť koeficient závažnosti 8, keďže normy smernice 2003/41 sú podľa nej podstatné pre cezhraničné poskytovanie služieb zo strany IZDZ a bez ich úplného prebratia do vnútroštátneho právneho poriadku nemôžu vzniknúť podmienky fungovania vnútorného trhu systémov zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia. Komisia zdôrazňuje, že neprebratie predstavuje porušenie zásady právnej istoty, ktorého závažnosť sa zvyšuje v prípade ustanovení týkajúcich sa pravidiel obozretnosti a dohľadu, ktoré majú zabezpečiť vysokú úroveň bezpečnosti pre budúcich dôchodcov.

28. Okrem toho v odpovedi na tvrdenie Českej republiky založené na čiastočnom prebratí smernice 2003/41 v stanovenej lehote Komisia uvádza, že táto okolnosť nič nemení na situácii. Čiastočné prebratie sa totiž týkalo len IZDZ – poskytovateľov cezhraničných služieb v Českej republike. Z toho teda nebolo možné vyvodiť podmienky fungovania IZDZ podliehajúcich dohľadu českých orgánov ani pravidiel obozretnosti, ktoré by sa mali na tieto inštitúcie uplatniť.

29. Česká republika v zásade spochybňuje závažnosť pretrvávania nesplnenia povinnosti konštatovaného v už citovanom rozsudku Komisia/Česká republika, ktorá je podľa nej veľmi malá, či dokonca ani neexistuje. Uvedený členský štát sa domnieva, že by mu nemala byť uložená paušálna pokuta alebo že výška tejto pokuty by mala byť podstatne nižšia vzhľadom na osobitné okolnosti predmetnej veci.

30. Česká republika tvrdí, že Komisia pri posudzovaní závažnosti nesplnenia povinnosti vychádzala z nesprávneho predpokladu, pretože si zamieňa túto otázku s otázkou porušenia práva Únie. Ďalej Česká republika pripomína, že na posúdenie stupňa závažnosti porušenia je potrebné zohľadniť dôsledky nesplnenia povinnosti na súkromné a verejné záujmy, ako aj naliehavosť, ktorá vyplýva pre dotknutý členský štát, aby splnil svoje povinnosti, dôležitosť právnej normy, ktorej porušenie bolo konštatované, a postoj dotknutého členského štátu.

VI – Všeobecné posúdenie

A – O povahe paušálnej pokuty

31. Z judikatúry, najmä z rozsudku z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko,¹¹ vyplýva, že dve peňažné sankcie stanovené v článku 260 ods. 2 ZFEÚ nespĺňajú tú istú funkciu. Kým uloženie penále sa zdá byť vhodné na podnietenie členského štátu, aby čo najskôr ukončil vytýkané porušenie, uloženie paušálnej pokuty sa zakladá najmä na posúdení dôsledkov nesplnenia povinností dotknutým členským štátom na súkromné a verejné záujmy.¹²

32. Paušálna pokuta predstavuje teda sankciu v doslovnom zmysle slova. Na rozdiel od penále, ktoré má v zásade donucovaciu povahu, funkciou paušálnej pokuty je sankcionovať nečinnosť zo strany dotknutého členského štátu.

11 — Rozsudok C-304/02 (Zb. s. I-6263).

12 — Pozri rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (už citovaný, bod 81).

33. Súdny dvor tak vymedzil rozsah paušálnej pokuty, keď zdôraznil jeho odrádzajúcu povahu a funkciu predchádzania opakovanému porušeniu v budúcnosti.¹³ Podľa Komisie hrozba uloženia pokuty môže najmä donútiť členský štát k tomu, aby vykonal pôvodný rozsudok konštatujúci nesplnenie povinnosti čo najskôr a predovšetkým skôr, ako sa Komisia bude musieť opäť obrátiť na Súdny dvor.¹⁴

34. Navyše trestná povaha paušálnej pokuty znamená, že táto pokuta má retributívnu funkciu, zodpovedajúcu zásade, podľa ktorej akémukoľvek porušeniu musí zodpovedať primeraná sankcia, aby sa obnovil právny stav.

35. Keďže porušenie je aktom odporujúcim právnemu poriadku, sankcia predstavuje spravodlivú odpoveď na toto konanie. Zastávam však názor, že spravodlivosť odpovede si vyžaduje, aby bola uložená paušálna pokuta v rámci možnosti čo najnižšia, ak ide o nesplnenie povinností, ktorých závažnosť sa zdá zvlášť malá.

36. V tejto súvislosti z judikatúry vyplýva, že v rámci výkonu voľnej úvahy musí Súdny dvor stanoviť sumu paušálnej pokuty tak, aby bola jednak prispôsobená okolnostiam a jednak primeraná zistenému nesplneniu povinnosti, ako aj platobnej schopnosti dotknutého členského štátu.¹⁵ Uloženie paušálnej pokuty musí v každom prípade úmerne zodpovedať všetkým relevantným okolnostiam týkajúcim sa povahy konštatovaného nesplnenia povinnosti, ako aj postoj, ktorý zaujal dotknutý členský štát.¹⁶

37. Odrádzajúcu povahu paušálnej pokuty posilnil najmä už citovaný rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko, v ktorom Súdny dvor rozhodol uložiť povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu napriek úplnému vykonaniu pôvodného rozsudku ešte pred skončením konania začatého na základe článku 260 ZFEÚ (predtým článok 228 ES). V dôsledku toho Súdny dvor potvrdil svoju právomoc voľnej úvahy, pokiaľ ide o nevyhnutnosť uložiť paušálnu pokutu vzhľadom na okolnosti danej veci, pričom zdôraznil, že nejde o automatickú sankciu.

B – O úlohe oznámení Komisie týkajúcich sa uplatňovania článku 260 ZFEÚ

38. Je nesporné, že také usmernenia, aké sú obsahom oznámení, na ktoré sa Komisia odvolávala vyššie, týkajúcich sa uplatňovania článku 260 ZFEÚ, prispievajú k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty aktov tejto inštitúcie.¹⁷

39. Na rozdiel od vnútroštátnych právnych poriadkov, v ktorých prináleží najčastejšie zákonodarcovi prokuratúre, prípadne odvolacienu súdu alebo najvyšším súdom stanoviť pravidlá alebo prax týkajúcu sa výmeru sankcií, v oblasti uplatňovania článku 260 ZFEÚ je to totiž Komisia, kto uverejňuje tento referenčný nástroj.

40. Podobne ako generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer sa domnievam, že hoci nejde o normatívne právne akty vo vlastnom zmysle slova, tieto oznámenia sú pre inštitúciu, ktorá ich vydala, záväzné prinajmenšom v tom zmysle, že sa táto inštitúcia môže od nich odchýliť, len ak poskytne primerané odôvodnenie, inak by došlo k porušeniu zásady rovnosti zaobchádzania.¹⁸

13 — Rozsudky zo 7. júla 2009, Komisia/Grécko (C-369/07, Zb. s. I-5703, bod 145); z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (už citovaný, bod 142), a z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (už citovaný, bod 48).

14 — Rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (už citovaný, bod 33).

15 — Rozsudky zo 7. júla 2009, Komisia/Grécko (už citovaný, bod 146), a z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (už citovaný, bod 143).

16 — Rozsudok z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (už citovaný, bod 141).

17 — Pozri rozsudky z 10. januára 2008, Komisia/Portugalsko (C-70/06, Zb. s. I-1, bod 34); zo 7. júla 2009, Komisia/Grécko (už citovaný, bod 112), a z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (už citovaný, bod 116).

18 — Body 12 a 100 jeho návrhov vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, už citovaný.

41. Okrem toho poznamenávam, že v iných oblastiach práva Únie a najmä v práve hospodárskej súťaže sa Komisia prijatím takýchto pravidiel správania a oznámením v rámci ich uverejnenia, že ich bude v budúcnosti uplatňovať na prípady, ktorých sa dotýkajú, sama obmedzuje vo výkone svojej právomoci voľnej úvahy.¹⁹ V dôsledku toho je Komisia viazaná oznámeniami, ktoré vydá, ak sa neodchyľujú od právnych predpisov Zmluvy.²⁰

42. Treba zdôrazniť, že oznámenia Komisie týkajúce sa uplatnenia článku 260 ZFEÚ sú pre Súdny dvor nevyhnutným nástrojom, aby mohol zaviesť spravodlivú a koherentnú prax, pričom tieto oznámenia prispievajú k predvídateľnosti výkonu spravodlivosti. Oznámenia totiž napomáhajú Súdnemu dvoru vypracovať metodický a rigorózný prístup v oblasti ukladania peňažných sankcií. Úlohou návrhov Komisie je v zásade umožniť Súdnemu dvoru zvoliť si kategóriu sankcií, ktorá zodpovedá povahe vytýkaného porušenia. Sú teda pre Súdny dvor orientačným východiskovým bodom na celkové posúdenie vytýkaného porušenia a predstavujú nástroj, ktorý zaručuje, že sankčné opatrenie nebude svojvoľné alebo subjektívne, hoci sankčné opatrenie nikdy nedosiahne matematickú objektivitu.

43. Pripomínam však, že Súdny dvor môže vychádzať z vyššie uvedených oznámení iba ako z analytického rámca a metodologického odkazu. V dôsledku toho Súdny dvor pri výkone svojej diskrečnej právomoci nie je najmä povinný vysvetliť podrobnosti výpočtu paušálnej pokuty, ktorú uloží dotknutému členskému štátu.

VII – O metodológii ukladania paušálnej pokuty

A – Uplatnenie kritéria závažnosti v praxi Komisie

44. Komisia v súlade so svojím oznámením z roku 2005²¹ vychádza na účely výpočtu sumy paušálnej pokuty z troch kritérií, a to zo závažnosti porušenia, z dĺžky trvania porušenia a z platobnej schopnosti členského štátu. Zastávam názor, že hlavným problémom ovplyvňujúcim uplatňovanie uvedených kritérií je riziko, že sa budú navzájom prekrývať, najmä pokiaľ ide o kritériá závažnosti a dĺžky trvania. Hoci ide o parameter objektívnej povahy, pretrvávanie porušenia môže z časového hľadiska dôvodne viesť k posilneniu závažnosti vytýkaného nesplnenia povinnosti.

45. V tejto súvislosti, hoci pripúšťam, že ide o veľkú rôznorodosť vytýkaných nesplnení povinností, musím uviesť, že uplatňovanie koeficientu závažnosti Komisiou na účely uloženia peňažných sankcií charakterizuje určitý nedostatok koherentnosti.²²

46. Zaráža totiž zistenie, že v oblasti ukladania penále v jednej z dodnes najzložitejších vecí týkajúcich sa uplatňovania peňažných sankcií na situáciu všeobecného a štrukturálneho nesplnenia povinnosti Komisia navrhla koeficient závažnosti 10. Naproti tomu v neskoršej veci týkajúcej sa nesplnenia povinnosti výlučne legislatívnej povahy bol koeficient stanovený na 11.²³ Navyše v jedinej veci, v ktorej z dôvodu nedostatku dôkazov nebolo možné konštatovať nesplnenie povinnosti, Komisia navrhla koeficient závažnosti 14.²⁴ Nakoniec Komisia zašla až tak ďaleko, že vo veci týkajúcej sa neprebratia smernice navrhla iba koeficient 1.²⁵

19 — Rozsudok z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, Zb. s. I-5425, body 211 až 213).

20 — Pozri *ex multis* rozsudok z 2. decembra 2010, Holland Malt/Komisnia (C-464/09 P, Zb. s. I-12443, bod 47).

21 — Oznámenie SEK(2005) 1658, uvedené vyššie.

22 — Pokiaľ ide o posúdenie uplatňovania koeficientu závažnosti, pozri najmä KILBEY, I.: The interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC). In: *European Law Review*. 2010, zv. 35, č. 3, s. 370. Pokiaľ ide najmä o posúdenie významu pravidiel práva Únie, pozri VAN RIJN, T.: Non-exécution des arrêts de la Cour de justice par les États membres. In: *Cahier de droit européen*. 2008, č. 1 – 2, s. 105 a nasl.

23 — Rozsudok z 10. januára 2008, Komisia/Portugalsko, už citovaný.

24 — Rozsudok z 18. júla 2006, Komisia/Taliansko (C-119/04, Zb. s. I-6885).

25 — Rozsudok zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko (C-177/04, Zb. s. I-2461).

47. Pokiaľ ide konkrétnejšie o návrhy na uloženie paušálnej pokuty vo veciach týkajúcich sa neprebratia smernice, Komisia navrhla koeficienty 11²⁶ a 12.²⁷ Naproti tomu vo veciach týkajúcich sa nevymáhania štátnej pomoci, pre ktoré je typický zvýšený stupeň zložitosti, sa navrhovaný koeficient menil medzi 5,²⁸ 8²⁹ a 12.³⁰

48. Na porovnanie a pripomenutie uvádzam, že v predmetnom prípade Komisia posúdila závažnosť nesplnenia povinnosti tak, že odôvodňuje uplatnenie koeficientu 8 zo stupnice do 20.

B – Posúdenie závažnosti porušenia na účely uloženia paušálnej pokuty

49. V prvom rade pripomínam, že na rozdiel od deklaratórneho rozsudku vyhláseného na základe článku 258 ZFEÚ, ktorý odráža objektívny stav práva Únie,³¹ rozsudok vydaný na základe článku 260 ods. 2 ZFEÚ, ktorým sa ukladajú peňažné sankcie, obsahuje subjektívny prvok, lebo zahŕňa posúdenie zavinenia členského štátu. Navyše tento druhý rozsudok má konštitutívny účinok, ak Súdny dvor rozhodne uložiť uvedené sankcie.

50. Zastávam názor, že posúdenie závažnosti porušenia spočívajúceho v nevykonaní rozsudku Súdneho dvora zahŕňa jednak aspekty subjektívnej povahy, ktoré sa týkajú najmä zavinenia členského štátu, a jednak vymedzenie závažnosti, ktorá sa zakladá na objektívnych prvkoch týkajúcich sa rozsahu porušenia a jeho dôsledkov.

1. O subjektívnej miere závažnosti porušenia

51. Pokiaľ ide o subjektívne hľadisko, v súvislosti s výškou paušálnej pokuty vzniká otázka, či členský štát konal v dobrej viere od vyhlásenia prvého rozsudku týkajúceho sa nesplnenia povinnosti. Táto situácia sa posudzuje vzhľadom na opatrenia prijaté uvedeným členským štátom na účely vykonania rozsudku vydaného na základe článku 258 ZFEÚ.

52. V tejto súvislosti patrí medzi relevantné analytické parametre posúdenie úsilia a lojálnej spolupráce členského štátu. Takto môže Súdny dvor určiť, či predmetné nevykonanie vyplýva z úmyselného konania, alebo či ide iba o nedbanlivosť, prípadne aká je miera uvedenej nedbanlivosti. Zastávam názor, že je zásadné, aby lojálny členský štát nebol odsúdený na zaplatenie paušálnej pokuty rovnocennej s pokutou, ktorá by sa uložila členskému štátu, ktorý ani v minimálnej miere nepreukáže dobrú vôľu.

53. Pokiaľ ide konkrétne o postoj Českej republiky v predmetnom prípade, zo spisu vyplýva, že uvedený členský štát v plnom rozsahu vykonal už citovaný rozsudok Komisia/Česká republika prijatím právnej úpravy preberajúcej smernicu 2003/41 19 mesiacov po vyhlásení uvedeného rozsudku, teda šesť mesiacov po podaní tejto žaloby na Súdny dvor.

54. Česká republika odôvodňuje svoje meškanie vnútornou situáciou, teda zmenou vlády po parlamentných voľbách, debatou týkajúcou sa reformy národného systému sociálneho zabezpečenia, ako aj hospodárskou nestabilitou spojenou s celosvetovou finančnou krízou.

26 — Rozsudok zo 4. júna 2009, Komisia/Grécko (C-109/08, Zb. s. I-4657).

27 — Rozsudok z 31. marca 2011, Komisia/Grécko (C-407/09, Zb. s. I-2467).

28 — Rozsudok z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (už citovaný).

29 — Rozsudok zo 17. novembra 2011, Komisia/Taliansko (C-496/09, Zb. s. I-11483).

30 — Rozsudok zo 7. júla 2009, Komisia/Grécko (už citovaný).

31 — Pozri rozsudok z 10. mája 2012, Komisia/Estónsko (C-39/10, bod 63).

55. Je pravda, že podľa ustálenej judikatúry sa členský štát nemôže odvolávať na ustanovenia, prax ani stav svojho vnútroštátneho poriadku, aby tým odôvodnil nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie.³²

56. Vzhľadom na zásadu *impossibilia nulla obligatio est* je však možné, aby Súdny dvor zohľadnil pri posudzovaní závažnosti nesplnenia povinnosti na účely prípadného uloženia peňažných sankcií skutočné ťažkosti, ktoré členský štát môže mať pri výkone rozsudku vydaného na základe článku 258 ZFEÚ.³³ Na rozdiel od konania o nesplnení povinnosti na základe článku 258 ZFEÚ totiž prístup založený na objektívnej zodpovednosti nemožno uplatniť v rámci konania uvedeného v článku 260 ZFEÚ.

57. Česká republika vo svojich písomnostiach zdôrazňuje, že s výkonom začala už mesiac po vydaní rozsudku a že okrem toho dodržala povinnosť lojálnej spolupráce s Komisiou, keď vždy podrobne odpovedala na jej požiadavky. Česká republika navyše tvrdí, že smernica 2003/41 už bola čiastočne prebratá v stanovenej lehote, a to dokonca pred vydaním prvého rozsudku Súdneho dvora.³⁴ Okrem toho k úplnému prebratiu došlo v priebehu tohto konania.

58. V tejto súvislosti sa mi zdá, že treba konštatovať, že Česká republika naozaj preukázala lojálnu spoluprácu so službami Komisie v rámci vzájomnej korešpondencie.

59. Navyše sa mi zdá byť nespochybniteľné, že čiastočné alebo definitívne prebratie počas konania na Súdnom dvore na základe článku 260 ZFEÚ svedčí v prospech dotknutého členského štátu. Súdny dvor naozaj zohľadňuje túto skutočnosť pri posudzovaní závažnosti nesplnenia povinnosti bez toho, aby to zbavovalo členský štát povinnosti znášať dôsledky nesplnenia povinnosti vo forme zaplatenia paušálnej pokuty.³⁵

60. V postoji Českej republiky však vidím aj priťažujúcu okolnosť vyplývajúcu z určitej nedbanlivosti, ako aj z nedostatku koherentnosti na úrovni vnútroštátnych postupov, čo spôsobilo protiprávne omeškanie pri výkone rozsudku Súdneho dvora. Od vyhlásenia už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika bol totiž jasne definovaný rozsah legislatívnych prác, ktoré sa mali uskutočniť na účely vykonania uvedeného rozsudku. Intenzita úsilia, ktoré sa malo na tento účel vynaložiť, sa nezdá prehnaná, dokonca ani v politickom kontexte parlamentných volieb.

61. Nakoniec sa domnievam, že vzhľadom na takýto postoj, pre ktorý bola typická značná nedbanlivosť, Súdny dvor nemôže konať inak, než uložiť Českej republike povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu.

32 — Pozri *ex multis* ešte nedávno vyhlásený rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-374/11, už citovaný, bod 39). Pozri tiež rozsudok z 31. marca 2011, Komisia/Grécko (už citovaný).

33 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-374/11, už citovaný, bod 40).

34 — Česká republika zdôrazňuje, že smernica 2003/41 už bola čiastočne prebratá predtým, ako Komisia začala konanie podľa článku 260 ZFEÚ, pokiaľ ide o časť týkajúcu sa možnosti priznanej IZDZ poskytovať služby na vnútroštátnom území vo forme cezhraničných plnení.

35 — Rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (už citovaný, body 60 a 84). Pokiaľ ide o príklady zohľadnenia úsilia vynaloženého vnútroštátnymi orgánmi, pozri rozsudky z 31. marca 2011, Komisia/Grécko (už citovaný, bod 36), a z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-374/11, už citovaný, body 40 a 41).

2. O objektivnej miere závažnosti porušenia

62. Objektívna stránka kritéria závažnosti bola definovaná v judikatúre Súdneho dvora v zásade s odkazom na povahu porušenia. Medzi relevantné skutočnosti v tejto súvislosti patrí trvanie nesplnenia povinnosti od vyhlásenia rozsudku, ktorým bolo toto nesplnenie konštatované, ako aj predmetné súkromné a verejné záujmy.³⁶ Okrem toho je prekvapujúce, že Súdny dvor často znižuje sumu paušálnej pokuty v porovnaní s výškou pokuty navrhovanou Komisiou.³⁷

63. Pripúšťam, že kritériá ako trvanie a závažnosť sa prekrývajú, preto navrhujem sústrediť toto posúdenie na objektívnu stránku závažnosti údajného nesplnenia povinnosti a potom sa venovať problematike plynutia času.

64. Pokiaľ ide o vplyv predmetného neprebratia na verejné a súkromné záujmy, treba pripomenúť, že cieľom smernice 2003/41 je zriadiť vnútorný trh systémov zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia, v rámci ktorého IZDZ musia mať možnosť využívať voľné poskytovanie služieb a slobodu investovania.³⁸

65. Hneď na úvod chcem zdôrazniť, že nesplnenie povinnosti, ktoré v prejednávanej veci Komisia vytýka Českej republike, má podľa môjho názoru menšiu závažnosť, než je závažnosť vyplývajúca z výkladu Komisie. Zdá sa mi totiž, že by sa mali v prospech Českej republiky zohľadniť poľahčujúce okolnosti.

66. Po prvé, keďže v súlade s rozsudkom Súdneho dvora smernica 2003/41 neukladá uvedenému členskému štátu ani povinnosť zaviesť druhý pilier, ani zrušiť zákaz zriaďovania IZDZ na jeho území, vplyv neprebratia dotknutých ustanovení v skutočnosti takmer neexistuje. Vzhľadom na to, že hlavným cieľom prebratia je informovať subjekty, ktorých by sa prípadne mohli týkať činnosti IZDZ, uvedené neprebratie do českého právneho poriadku, v ktorom neexistuje druhý pilier vnútroštátneho systému dôchodkového zabezpečenia, nemožno považovať za obzvlášť závažné. V dôsledku toho vplyv vytýkaného porušenia na verejné a súkromné záujmy zostáva veľmi obmedzený.

67. Po druhé vzhľadom na špecifickú situáciu v Českej republike veľmi široký výklad smernice 2003/41 obhajovaný Komisiou v rámci prvej žaloby o nesplnenie povinnosti totiž mohol viesť k chybnému záveru.³⁹ V dôsledku toho, hoci by sa preukázalo, že Česká republika bola obzvlášť obozretná, v každom prípade by nebola schopná počas celej dĺžky prvého konania o nesplnení povinnosti prijať účinné opatrenia s cieľom ukončiť vytýkané nesplnenie povinnosti.

36 — Rozsudky z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (už citovaný, bod 64 a citovaná judikatúra), a z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-374/11, už citovaný, bod 51).

37 — Vo veci, v ktorej bol vyhlásený už citovaný rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko, Súdny dvor vzhľadom na prijatie opatrení, ktoré mali zabezpečiť vykonanie rozsudku bez meškania a dodržanie zásady lojálnej spolupráce, znížil sumu zo 43 miliónov približne na 10 miliónov eur. Vo veci Komisia/Grécko (rozsudok zo 4. júna 2009, C-568/07, Zb. s. I-4505) bola paušálna pokuta znížená Súdnym dvorom z 5 miliónov na 1 milión eur z dôvodu, že nesplnenie povinnosti bolo čiastočne skončené dokonca už pred vyhlásením prvého rozsudku o nesplnení povinnosti. Vo veci, v ktorej bol vyhlásený už citovaný rozsudok zo 7. júla 2009, Komisia/Grécko, Súdny dvor zaviazal členský štát na zaplatenie paušálnej pokuty 2 milióny eur namiesto navrhovanej sumy 15 miliónov eur. Takisto vo veci, v ktorej bol vyhlásený už citovaný rozsudok z 31. marca 2011, Komisia/Grécko, bola paušálna pokuta znížená o tretinu a nakoniec bola stanovená na 3 milióny eur. Vo veci, v ktorej bol vyhlásený už citovaný rozsudok z 11. novembra 2012, Komisia/Taliansko, Súdny dvor nezaviazal členský štát na zaplatenie paušálnej pokuty vo výške 68 miliónov eur, ako navrhovala Komisia, ale vo výške 30 miliónov eur. Vo veci, v ktorej bol vyhlásený už citovaný rozsudok z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko, Súdny dvor konštatoval, že vykonanie rozsudku si nevyžadovalo značné úsilie, a stanovil sumu paušálnej pokuty na 20 miliónov eur namiesto 50 miliónov eur, ktorú navrhovala Komisia.

38 — Rozsudok Komisia/Česká republika (už citovaný, body 43 a 44). Pozri tiež opis obsahu uvedenej smernice v bodoch 11 až 13 týchto návrhov.

39 — Podľa Českej republiky Komisia tvrdí, že smernica 2003/41 ukladá Českej republike povinnosť zrušiť zákaz usadenia sa IZDZ na jej území, vyvolala určitú nesistotu. Až vyhlásením už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika Súdny dvor zamietol toto tvrdenie, keď vyvrátil všetky pochybnosti týkajúce sa pôsobnosti smernice.

68. Hoci vnútroštátne opatrenia, ktoré mali byť prijaté, by neboli konkrétne uplatňované, táto situácia by trvala len dovtedy, kým by vnútroštátny zákonodarný orgán nezaviedol druhý pilier v rámci svojho vnútroštátneho systému dôchodkového zabezpečenia. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že v takom prípade mohol zákonodarca zmeniť právny rámec stanovený v medziach vyplývajúcich zo smernice 2003/41.

C – Posúdenie trvania porušenia na účely uloženia paušálnej pokuty

69. Toto konanie poukazuje na dve skutočnosti týkajúce sa zohľadnenia plynutia času. Vyžaduje posúdenie týkajúce sa času, ktorý bol potrebný na výkon už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika. Ďalej sa týka otázky rýchlosti, akou Komisia začala konanie na základe článku 260 ZFEÚ.

70. V prvom rade, pokiaľ ide o prvú skutočnosť, nazdávam sa, že je zjavné, že kritérium trvania porušenia v kontexte vykonania rozsudku Súdneho dvora je prvkom, ktorým v plnej miere disponuje dotknutý členský štát. Tento členský štát sa môže rozhodnúť, že buď začne s vykonaním v okamihu, ktorý považuje za relevantný, alebo, ak pretrvávajú pochybnosti týkajúce sa rozsahu jeho povinností, môže podľa článku 43 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie v spojení s článkom 158 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora požiadať o výklad rozsudku vyhláseného na základe článku 258 ZFEÚ.⁴⁰

71. Trvanie preto prispieva k posilneniu objektívnej závažnosti nesplnenia povinnosti spočívajúceho v nevykonaní rozsudku Súdneho dvora a môže teda byť použité ako orientačný prvok v rámci posudzovania rozsahu sankcie, t. j. v prejednávanej veci výšky paušálnej pokuty.

72. Česká republika vo svojich písomnostiach uvádza, že bez meškania pristúpila k odstráneniu nesplnenia povinnosti konštatovaného Súdny dvorom v jeho rozsudku. Navyše, pokiaľ ide o to, že jediným cieľom prebratia malo byť dostatočným spôsobom informovať subjekty práva, ktoré by mohli byť dotknuté, ak by sa Česká republika prípadne rozhodla zaviesť druhý pilier na svojom území, tento členský štát robí relatívnu naliehavosť prijatia opatrení na vykonanie už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika.

73. Komisia opakuje, že k vykonaniu rozsudku o nesplnení povinnosti musí dôjsť čo najskôr, ako je to možné. V predmetnom prípade bol však zákon č. 260/11 prijatý až 19 mesiacov po vyhlásení už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika. Okrem toho od vyhlásenia už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika do uplynutia lehoty stanovenej vo výzve zaslanej na základe konania uvedeného v článku 260 ZFEÚ uplynulo dvanásť mesiacov. Nakoniec päť rokov a štyri mesiace uplynuli od tohto posledného uvedeného dňa do dňa stanoveného na základe článku 22 ods. 1 smernice 2003/41 na jej prebratie.

74. V tejto súvislosti pripomínam, že kritérium objektívnej zodpovednosti členského štátu, z ktorej vychádza žaloba na základe článku 258 ZFEÚ, nemožno uplatniť v kontexte konania, v ktorom sa ukladajú peňažné sankcie na základe článku 260 ZFEÚ.

75. Judikatúra istotne vyžaduje, aby sa k vykonaniu pristúpilo okamžite a aby bolo čo najskôr skončené,⁴¹ čo znamená, že členský štát má začať s krokmi smerujúcimi k vykonaniu rozsudku tak rýchlo, ako je to možné po jeho vyhlásení. Niet však pochyb o tom, že v závislosti od vnútroštátnych politických a administratívnych osobitostí, ako aj od stupňa zložitosti konštatovaného nesplnenia povinnosti dôjde k úplnému vykonaniu až neskôr. Stanovenie paušálnej pokuty musí teda zohľadniť takéto okolnosti.

40 — Pripomínam však, že Súdny dvor už rozhodol, že riešenie otázky, aké opatrenia zahŕňa vykonanie rozsudku o nesplnení povinnosti na základe článku 258 ZFEÚ, nie je predmetom takéhoto rozsudku, takže táto otázka nemôže byť predmetom žiadosti o výklad. Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko (C-503/04, Zb. s. I-6153, bod 15), ako aj bod 43 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko (už citovaný).

41 — Rozsudok z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko (C-278/01, Zb. s. I-14141, bod 27).

76. Okrem toho je zjavné, že samotná skutočnosť, že sa začalo s vykonaním, nezaručuje, že toto vykonanie je účinné a úplné, ak na tom členský štát nemá v danom okamihu nijaký záujem. Nie je totiž vylúčené, že členský štát prijme prechodné opatrenie a oznámi ho Komisii, aby oddialil jej analýzu stavu vykonania, namiesto toho, aby plánoval úplné vykonanie rozsudku Súdneho dvora.⁴² Stanovenie paušálnej pokuty musí takisto zahŕňať prvky takej povahy, ktoré odradia členské štáty prijímať takéto opatrenia s cieľom získať čas.

77. V predmetnom prípade vzhľadom na explicitnú povahu vytýkaného nesplnenia povinnosti sa zdá, že pretrvávajúce nesplnenie povinnosti počas 19 mesiacov od vyhlásenia už citovaného rozsudku zo 14. januára 2010, Komisia/Česká republika, nemožno odôvodniť.

78. Pokiaľ ide o druhú skutočnosť, teda o rýchlosť, akou by Komisia mala začať konanie na základe článku 260 ZFEÚ, zo spisu vyplýva, že Komisia zaslala prvú žiadosť o informácie týkajúce sa stavu vykonania už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika mesiac po vyhlásení uvedeného rozsudku a potom o deväť mesiacov neskôr zaslala výzvu. Odo dňa vyhlásenia rozsudku do uplynutia lehoty stanovenej vo výzve ubehol približne rok.

79. V tejto súvislosti je zaujímavé uviesť, že s výnimkou veľmi zložitých prípadov nesplnenia povinnosti sa prax Komisie vyznačuje tým, že sa postupne skracuje čas, ktorý je poskytnutý členskému štátu od vyhlásenia prvého rozsudku konštatujúceho nesplnenie povinnosti do uplynutia lehoty stanovenej predtým v odôvodnenom stanovisku a teraz vo výzve. V prvých veciach podaných na základe starého článku 228 ES išlo o lehotu v rozsahu dva a pol roka,⁴³ štyri a pol roka,⁴⁴ dokonca v rozsahu deväť rokov.⁴⁵ V novších veciach to bolo jeden až dva roky.⁴⁶

80. Ak Komisia poskytne veľmi dlhú lehotu, môže sa to odraziť vo výpočte paušálnej pokuty. Trvanie konania pred podaním žaloby, ako aj konania na Súdnom dvore totiž vedie k zvýšeniu sumy paušálnej pokuty, najmä v prípade, keď prvý rozsudok nebol v celom rozsahu vykonaný ku dňu vyhlásenia druhého rozsudku vydaného na základe článku 260 ZFEÚ.⁴⁷

81. V dôsledku toho, hoci pripúšťam, že Komisia pristúpila k zaslaniu prvého listu relatívne rýchlo, sa domnievam, že lehota stanovená vo výzve, podľa ktorej Česká republika mala jeden rok na vykonanie rozsudku Súdneho dvora, nie je neprimeraná vzhľadom na rozsah legislatívnych zmien potrebných na účely ukončenia vytýkaného nesplnenia povinnosti. Táto lehota okrem toho zodpovedá praxi Komisie opísanej vyššie.

82. Okrem toho poznamenávam, že sa zdá, že Komisia vo svojich pripomienkach uvádza, že Súdny dvor by mal na účely uloženia sankcie na základe článku 260 ZFEÚ tiež zohľadniť trvanie porušenia, ktoré sa má vypočítavať od skončenia lehoty stanovenej na prebratie smernice 2003/41. Takýto prístup je však nesprávny. V každom prípade sa takýto výpočet od vstupu Lisabonskej zmluvy do platnosti vzťahuje na žaloby podané na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ o nesplnenie povinnosti týkajúce sa neoznámenia opatrení v súvislosti s prebratím, a to v rámci prvej žaloby o nesplnenie povinnosti.⁴⁸

42 — Pozri rozsudok Komisia/Portugalsko (už citovaný).

43 — Rozsudok z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko (už citovaný).

44 — Rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko (už citovaný).

45 — Rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (už citovaný).

46 — Vo veci C-119/04 išlo o lehotu dva roky; vo veci C-177/04 o lehotu rok a pol; vo veci C-503/04 išlo o lehotu rok a dva mesiace; vo veci C-70/06 rok a jedenásť mesiacov; vo veci C-121/07 išlo o lehotu rok a osem mesiacov; vo veciach C-369/07 a C-457/07 bola lehota rok a dva mesiace; ale len 9 mesiacov vo veci C-109/08. Nakoniec vo veci C-496/09 bola lehota štyri roky.

47 — Treba zohľadniť plynutie času odo dňa vyhlásenia prvého rozsudku o nesplnení povinnosti na základe článku 258 ZFEÚ do dňa, keď bol uvedený rozsudok v plnom rozsahu vykonaný, alebo ak nie, do dňa vyhlásenia rozsudku na základe článku 260 ZFEÚ.

48 — Pozri oznámenie Komisie SEK(2010) 1371 „Uplatnenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ“.

83. Nakoniec sa domnievam, že zmena zavedená v článku 260 ZFEÚ Lisabonskou zmluvou spočívajúca v zrušení fázy odôvodneného stanoviska, aby sa skrátilo konanie pred podaním žaloby, vedie k väčšej dôslednosti, pokiaľ ide o lehotu na vykonanie rozsudku členským štátom.

VIII – O výške paušálnej pokuty, ktorá sa má v prejednávanej veci uložiť

84. Komisia v žalobe navrhuje, aby Súdny dvor uložil Českej republike paušálnu pokutu vo výške 3 364 395,20 eura. Táto suma vyplýva z vynásobenia dennej sumy 5 644,80 eura počtom dní trvania porušenia, teda 594 dní od vyhlásenia už citovaného rozsudku Komisia/Česká republika zo 14. januára 2010 až do prijatia ustanovení predstavujúcich prebratie smernice 2003/41, teda 31. augusta 2011. Denná suma navrhovaná Komisiou vyplýva z vynásobenia jednotného základného paušálu vo výške 210 eur koeficientom závažnosti 8 a faktorom „n“ pre Českú republiku, ktorý je 3,36.⁴⁹

85. Skôr než pristúpim k orientačnému výpočtu výšky paušálnej pokuty, by som chcel pripomenúť, že v odpovedi na obavy členských štátov sa Súdny dvor vyjadril v prospech zohľadnenia platobnej schopnosti členského štátu, tak ako je vypočítaná vzhľadom na najnovšie ekonomické údaje, ktoré sa mu predkladajú na posúdenie.⁵⁰ V dôsledku toho zohľadňuje posledný vývoj inflácie a hrubého domáceho produktu dotknutého členského štátu, tak ako sú vypočítané v čase posudzovania skutkových okolností Súdny dvorom.⁵¹

86. Z časového hľadiska takáto aktualizácia ekonomických údajov, ktorej referenčným bodom je okamih, keď Súdny dvor skúma skutkové okolnosti vo veci samej, je vyjadrením zásad uvedených vyššie, podľa ktorých sa musí stanovenie paušálnej pokuty prispôbiť okolnostiam a byť primerané konštatovanému nesplneniu povinnosti, ako aj platobnej schopnosti dotknutého členského štátu.⁵²

87. V predmetnom prípade, keďže účastníci konania neaktualizovali relevantné ekonomické údaje, je potrebné odkázať na posledné oznámenie Komisie z roku 2012 o aktualizácii údajov na výpočet peňažných sankcií.⁵³ Z toho najmä vyplýva, že výška minimálnej paušálnej pokuty pre Českú republiku sa zvýšila a v súčasnosti dosahuje 1 768 000 eur. Okrem toho základný paušál paušálnej pokuty zostal 210 eur, ale špecifický faktor „n“ pre Českú republiku bol stanovený na 3,34.

88. Nakoniec, pokiaľ ide o výpočet sumy, ktorá sa má stanoviť v tejto veci, Súdny dvor predovšetkým navrhuje, aby vychádzal z koeficientu závažnosti, ktorý bude nižší, než je koeficient navrhovaný Komisiou, a to koeficient 8.

89. V predmetnom prípade vzhľadom jednak na nedbanlivý postoj českých orgánov, ale aj na skutočnosť, že nevykonanie rozsudku konštatujúceho nesplnenie povinnosti nemalo v skutočnosti takmer nijaký účinok, koeficient 1 až 2 sa mi zdá vhodnejší.

90. V tejto súvislosti poznamenávam, že koeficient závažnosti 1 bol už raz navrhovaný Komisiou, aj keď v rámci požadovaného penále. Súdny dvor vyhovel tomuto návrhu, keďže sa domnieval, že primerane odráža stupeň závažnosti porušenia pretrvávajúceho ku dňu, keď Súdny dvor posudzoval skutkové okolnosti, a nakoniec uložil dotknutému členskému štátu povinnosť zaplatiť penále.⁵⁴

49 — V súlade s oznámením SEK(2010) 923, ktorým bolo zmenené a doplnené oznámenie SEK(2005) 1658.

50 — Rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Irsko (C-279/11, už citovaný, body 78 a 79). Súdny dvor nesúhlasil v tejto otázke s Komisiou, podľa ktorej bolo potrebné stanoviť faktor „n“ tak, ako bol vypočítaný v žalobe podanej na Súdny dvor na základe článku 260 ZFEÚ.

51 — Rozsudok z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (už citovaný, bod 131).

52 — Rozsudok zo 4. júna 2009, Komisia/Grécko (C-568/07, už citovaný, bod 47 a citovaná judikatúra).

53 — Pozri vyššie uvedené oznámenie C(2012) 6106 final.

54 — Pozri vec, v ktorej bol vyhlásený už citovaný rozsudok zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko. Súdny dvor uložil penále vo výške 31 650 eur za každý deň omeškania s prijatím opatrení potrebných na zabezpečenie vykonania prvého rozsudku v plnom rozsahu, a to odo dňa vyhlásenia rozsudku podľa starého článku 228 ES až do úplného vykonania prvého rozsudku o nesplnení povinnosti.

91. Na základe uplatnenia uvedených aktualizovaných údajov a koeficientu závažnosti 1 výška dennej sumy vychádza na 701,40 eura, teda 210 eur vynásobených faktorom „n“ 3,34. Keď sa toto číslo vynásobí počtom dní trvania porušenia, t. j. číslom 594, paušálna pokuta, ktorá má byť uložená, vychádza na 416 631,60 eura. Ak sa však uplatní koeficient závažnosti 2, výška dennej sumy bude 1 402,80 eura a po jej vynásobení počtom dní trvania porušenia paušálna pokuta predstavuje 833 263,20 eura.

92. V prípade však, že by sa Súdny dvor rozhodol uplatniť takéto nízke koeficienty, bude čeliť ťažkosti spočívajúcej v tom, že takto navrhnutá paušálna pokuta bude nižšia ako minimálna suma 1 768 000 eur vypočítaná Komisiou pre Českú republiku v oznámení z roku 2005, aktualizovanom nedávnym vyššie uvedeným oznámením z roku 2012.

93. Podľa Komisie totiž v prípade, že suma vypočítaná na základe dennej sumy je nižšia ako minimálna paušálna pokuta, má byť v zásade uložená táto minimálna paušálna pokuta. Táto pevne stanovená spodná hranica odráža podľa Komisie zásadu, podľa ktorej každý prípad pretrvávajúceho nevykonania rozsudku Súdneho dvora členským štátom predstavuje sám osebe zásah do zásady zákonnosti v Spoločenstve práva, čo si vyžaduje skutočnú sankciu. Takáto minimálna pevne stanovená suma okrem toho bráni návrhom symbolických pokút, ktoré sú bez akejkolvek odrádzajúcej povahy a ktoré by mohli autoritu rozsudkov Súdneho dvora skôr podkopať, než posilniť.⁵⁵

94. V tejto súvislosti uvádzam, že návrh minimálnej paušálnej pokuty, tak ako ho vypracovala Komisia, vedie vo väčšine prípadov k vylúčeniu uplatňovania najnižších koeficientov, s výnimkou prípadov pretrvávajúcich porušení. Podľa môjho názoru striktná zásada minimálnej paušálnej pokuty ide navyše nad rámec toho, čo je potrebné na predchádzanie ukladaniu len symbolických pokút, pričom si treba uvedomiť, že z rozpočtového hľadiska neplánovaná strata čiastky, ktorá sa môže zdať „zbytočná“, má určitý odrádzajúci účinok pre členské štáty.

95. Keďže, ako som už pripomenul, oznámenie Komisie predstavuje pre Súdny dvor len referenčný rámec na účely posúdenia, Súdny dvor môže vychádzať pri svojom spravodlivom posúdení v celkovom kontexte vytýkaného porušenia z metodického postupu, v rámci ktorého uplatní kritériá uvedené v oznámení Komisie.

96. S prihliadnutím na všetky skutočnosti tohto konania a s cieľom zabezpečiť dodržiavanie odrádzajúcej a postihujúcej funkcie paušálnej pokuty navrhujem, aby Súdny dvor uložil Českej republike paušálnu pokutu vo výške 1 milión eur.

IX – Návrh

97. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

- určil, že Česká republika si tým, že neprijala opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s rozsudkom zo 14. januára 2010, Komisia/Česká republika (C-343/08), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 260 ZFEÚ,
- zaviazal Českú republiku, aby zaplatila Európskej komisii na účet „Vlastné zdroje Európskej únie“ paušálnu pokutu vo výške 1 milión eur, a
- zaviazal Českú republiku na náhradu trov konania.

55 — Pozri oznámenie SEK(2005) 1658 uvedené vyššie.